



## LA TRANSICIÓN EUROPEA HACIA UNA EUROPA FEDERAL

ENRIQUE BARÓN CRESPO

Ante todo, agradecer a la Fundación Academia Europea de Yuste y a la Universidad de Extremadura la invitación al Campus Yuste 2015 para hablar de la transición europea hacia una Europa federal. La cuestión es saber qué sistema político estamos construyendo en la Unión Europea.

El Prof. Moradiellos en su gentil presentación ha hecho referencia a mi reciente ensayo “La era del federalismo” (RBA, 2014) en el que he sintetizado las tesis esenciales de mi convicción federal con Europa en el centro.

En mi intervención trataré de exponer en síntesis: los rasgos esenciales del federalismo en el mundo actual; la Federación Europea como objetivo final de la construcción europea y responder en un momento tan complejo como el presente a la pregunta que he formulado sobre si estamos construyendo una Federación o un nuevo Imperio.

¿Imperio (Reich) o Bund (Federación)? La pregunta es oportuna en este incomparable marco, dominado por el recuerdo del Emperador Carlos Iº de España y Vº de Alemania y su imposible proyecto de unidad imperial europea.

En primer lugar, el Prof. José Alvarez Junco sobre los rasgos esenciales del federalismo afirma con razón en el prólogo de “La era del federalismo” que se trata de “la forma de organización política más versátil y que mejor concuerda con la complejidad de las sociedades actuales”.

En el mundo globalizado, es la forma de organización política mayoritaria de los grandes Estados miembros del G 20. Cada uno con sus respuestas asimétricas para responder a su propia realidad. En este contexto, es de destacar que las tradiciones políticas creadoras del mayor número de países federales son la británica y la hispana, precisamente dos Estados donde el tema es polémico.

Por ello, resulta conveniente responder a la pregunta ¿qué es el federalismo? a partir de los rasgos fundamentales de las experiencias históricas que desde la antigüedad han llevado a la realidad actual, con Suiza y Estados Unidos como modelos más destacados.

En el caso de Suiza, se trata de una experiencia con 700 años de vida en el centro de los imperios europeos. Mi conversión al federalismo se produjo allí, en 1962 cuando joven estudiante fui a hacer unas prácticas.

Un año también decisivo para mi convicción europeísta porque se celebró el Congreso del Movimiento Europeo de apoyo a la España democrática, denostado por la propaganda franquista como el contubernio de Múnich.

De hecho, la visión federativa ha formado parte de mi vida política tanto en la construcción de la España democrática como en la europea. Una visión federal de la historia de España explica mejor nuestro pasado y nuestra compleja historia constitucional que la unidad de destino en lo universal. El Estado autonómico diseñado en la Constitución de 1978 tiene vocación federal. Nuestra visión no era entonces la de considerar que se trataba de un texto cerrado e intocable, sino de apertura de un proceso pactado. Prueba de ello es que hay partes del Título VIII sobre el proceso preautonómico, que no están en vigor porque se realizó con éxito. Con dos fallos que son desafíos pendientes de actualidad: la reforma del Senado y las listas de competencias.

Se pueden considerar con Madison como rasgos esenciales del federalismo: la voluntad de compartir destino como el mejor sistema para garantizar paz, libertad y prosperidad, un poder central con un núcleo delimitado de competencias fundamentales, la no centralización con la territorialidad y la subsidiaridad, el Constitucionalismo con equilibrio de poderes y la negociación permanente.

La batalla de Nueva York en el proceso constituyente norteamericano para incorporar este próspero Estado a la Unión, conducida por Publius –el trío Hamilton, Madison y Jay - en “el Federalista” (Federalist papers), los 85 artículos publicados en la prensa neoyorquina, es la reflexión federalista más creativa y llena de lecciones para el mundo actual.

En el caso europeo, el acta fundacional de la declaración Schuman del 9 de mayo de 1950 fijaba como objetivo “la Federación europea”. Desde el principio, el llamado método comunitario es el motor federativo de la construcción europea, al reconocer el poder de iniciativa de la Comisión, introducir el voto por mayoría y control de legalidad del Tribunal de Justicia. El paso de la Comunidad a la Unión y la incorporación de la ciudadanía y la moneda, la codecisión legislativa y la investidura parlamentaria del Presidente de la Comisión definen una Staatenverbund, una “Unión Federalizante” cuyo desarrollo ha de conducir como Federación de Estados con reglas democráticas. De hecho, la Unión Monetaria es una estructura puramente federal. Las elecciones europeas y el actual proceso de investidura de la Comisión son un avance importante en este camino.

Pero sin duda el mayor reto es la voluntad de seguir compartiendo destino, cada uno a partir de su propia personalidad, con sentimientos encontrados y ambivalentes como ocurre en la vida misma. Para responder a la gran pregunta cinematográfica de “Adivina quién viene a cenar esta noche”: ¿alguna vez has tenido la sensación de querer irte y a la vez de querer quedarte? el mejor método es, sin duda, el federal.

Para explicar la situación actual, es ilustrativo examinar lo ocurrido en el último Consejo Europeo de Junio. El orden del día inicial era debatir el flamante informe de los cinco Presidentes (Comisión, Consejo, Eurogrupo, Banco Central Europeo y Parlamento) sobre cómo completar la Unión Económica y Monetaria. Siguiendo la tradición, propone una serie de pasos para consolidar una Unión total en la moneda, en proceso en la Económica y esbozada en lo político bajo el título “Democracia, rendición de cuentas, legitimidad y fortaleci-

miento institucional". Título éste que se repite desde el inicio de la negociación del Tratado de Maastrich en 1990. Recuerda a esos bancos donde está prohibido sentarse por un olvidado cartel de "recién pintado". Los padres fundadores lo dijeron más claro en la Declaración Schuman en 1950: el objetivo final es la Federación Europea.

La aversión británica a la palabra "f." hace que Cameron convoque un referéndum del Grexit para suprimir de los Tratados la frase "una unión cada vez más estrecha" a la vez que propone convertir el Reino Unido en una monarquía federal. Al final, el Consejo Europeo se ha reunido dos veces en una semana con un tema monográfico: Grecia y otro referéndum numantino convocado por Tsipras. Mientras el informe plantea un cuidadoso caminar en la perspectiva de 2025, tanto el Brexit como el Grexit plantean la necesidad de un salto político inmediato. Si los líderes de los Estados miembros de la UE los gobiernos se reúnen dos veces en una semana es porque ven la urgencia. De hecho, se reúnen ya más entre ellos que con muchos de sus ministros, o casos como el español donde parece normal que el Presidente del Gobierno no haya celebrado una Conferencia de presidentes autonómicos desde hace tres años, una vía segura para volver a las taifas.

La gran cuestión es la percepción cómo funciona la UE y quien manda. Para muchos medios y tertulias, es Alemania con Frau Merkel como Kaiserin (César). ¿Un nuevo Reich? La palabra tiene connotaciones negativas por la locura hitleriana del Tercer Reich. Sin embargo, conviene recordar que el primer Reich fue el Sacro Imperio romano germánico, elemento central de la historia europea desde Carlomagno. También en España con la Marca hispánica para frenar la invasión árabe que le costó la vida a su sobrino Rolando. Después,

tanto Alfonso X el Sabio como Carlos V arruinaron la Hacienda hispana en costosas y corruptas campañas electorales para ser elegidos. El segundo Reich fue el Imperio de 1870, en el que Bismark tras lograr la unidad alemana utilizó la sucesión al trono de España, como pretexto para la guerra franco-prusiana

El cambio principal es que en Alemania la Federación alemana y europea ( el Bund), adquirieron rango constitucional frente al Reich en la Ley Fundamental de 1948, negociada con los aliados. En la misma, principios como la adhesión a Europa, la organización federal del Estado y la cultura de la estabilidad son fundamentales y cuestiones como el control de la inflación, la creación de empleo y la deuda son clave. Se suele recordar que "schuld" en alemán significa a la vez deuda y culpa, se recuerda menos que a lo largo de su trágico siglo XX, Alemania acumuló el mayor volumen de deuda de la historia, en el caso de la Primera Guerra Mundial con las reparaciones de guerra imposibles de pagar como señaló Keynes al dimitir del Comité que las impuso, en la Segunda con una deuda imposible de pagar renegociada en 1953 en Londres. De hecho, es el país líder en repetidas reestructuraciones de deuda.

Ahora, se presenta el debate sobre Grecia como si se tratara de un enfrentamiento bilateral entre Berlín y Atenas. Ciertamente, hay razones históricas, pero los demás Estados miembros no son meros espectadores. Al compartir moneda y ciudadanía cada paso que se da se paga a escote por todos y cada uno, como ocurre con el Mecanismo de Estabilidad Financiera (MEDE) de la zona Euro, en el que se han aportado un capital de 700 mil millones de € desde el principio de la crisis el equivalente de 5 presupuestos ordinarios europeos. La diferencia reside en que el Bundestag para

aprobar su cuota parte le pide primero al Parlamento griego que haga lo propio.

Si el informe de los Presidentes representa un cambio de perspectiva, tiene que ir en sentido federativo. La Unión Monetaria es una estructura federal y las grandes líneas aprobadas en Maastricht eran fruto de una voluntad compartida de convivir en una unión basada en la cultura de la estabilidad”, con una economía social de mercado común sostenible en el empleo y el crecimiento, con equilibrio de la hacienda pública, respeto de los límites de déficit y endeudamiento consagrados en el orden institucional. Al no haber dado el paso paralelo en el económico y lo político hemos ido aprobando Tratados con reglas ortopédicas, sanciones y vigilancia desconfiada. Tras años de crisis y negociaciones al borde del abismo, hay prioridades claras: urgencia en reforzar la Unión Monetaria con la Económica, superar la división países acreedores y deudores y el rechazo de los mecanismos burocráticos tipo troika percibidos como ilegítimos intrusivos e ineficaces. En el informe hay propuestas que suponen un claro salto federal en lo

económico: transformar el Mecanismo de Estabilidad en un Fondo Monetario Europeo, un Tesoro europeo y avanzar en lo que tímidamente se define como “compartir en alguna medida el riesgo público” (léase mutualización de la deuda), que “tiene que ser acompañada por una mayor participación democrática y responsabilidad a nivel nacional y europeo”.

Esa operación no puede esperar hasta 2025. El órdago de Tsipras no busca una salida del país de la UE, trata de forzar la reestructuración de la deuda griega. El error es pensar que está defendiendo el desfiladero de las Termópilas contra el Imperio invasor, cuando los otros veintisiete de la UE son sus aliados, solidarios pero dentro de las normas pactadas. La crisis está creando un nuevo tipo de gobernanza: el federalismo de excepción, es decir por obligación. Así está ocurriendo con el reparto de los demandantes de asilo, así se mantiene la transfusión limitada de fondos a Grecia. Este es el momento de plantearlo abiertamente sin buscar excusas o chivos expiatorios.





## EUROPA: BIFURCACIONES

ALFONSO PINILLA GARCÍA

Decía Borges que la vida es un jardín de senderos que se bifurcan, y tiene razón, porque cuando la zozobra de la crisis nos invade, desde el presente comienzan a trazarse caminos cuya impredecible concreción convierte al futuro en un inmenso interrogante. Europa, la Unión Europea, se halla en plena encrucijada. La crisis económica, cultural, moral, política, institucional que nos afecta ha puesto en solfa mucho de lo construido y ha lanzado a la Unión desafíos a los que aún no sabemos bien cómo responder. Desde la crisis griega hasta las presiones de Putin, un conjunto de retos pueblan la agenda europea.

Dividiré esta reflexión en tres partes: primero expondré, sucintamente, los principales retos a los que nos enfrentamos; segundo, repasaré las alternativas, respuestas o bifurcaciones dadas con el fin de hacer frente a esos retos; y tercero, ofreceré un diagnóstico –más orientativo que exhaustivo– sobre la posible evolución de la Unión Europea a corto/medio plazo, habida cuenta de lo expuesto previamente.

### 1. Los retos

La crisis económica ha azotado a toda la sociedad, pero muy especialmente a los jóvenes, dando lugar a unas cifras de desempleo cada vez más preocupantes. El

exorbitante paro afecta especialmente a los países de la cuenca mediterránea y “pone contra las cuerdas” al Estado del Bienestar, esa “rara avis” que todavía se conserva en nuestra Europa. Con un desempleo creciente, una crisis financiera galopante, una deuda pública imparable en algunos países de la Unión y unas condiciones de producción poco competitivas, comparadas con las del gigante chino, la Europa de los veintiocho tendrá –tiene ya– cada vez más dificultades para financiar, de manera solvente, las políticas sociales básicas del Estado del Bienestar. Si a todo ello unimos el desigual desarrollo económico que experimentan los países de la Unión Europea (Alemania, muy rica, en comparación con la depauperada Rumanía), incluso la brecha existente entre los países que comparten el euro, la situación no resulta nada halagüeña. Re-equilibrio económico, pues, sin menoscabo del Estado del Bienestar es el objetivo a perseguir. Y el camino, claro, no puede ser otro que la solidaridad entre europeos, clave de nuestro origen como Unión económico-política y llave para abrir puertas que permitan salir de este difícil laberinto.

A nivel político, muchos son los retos que podrían enumerarse. La falta de un auténtico y potente liderazgo a nivel continental, el surgimiento de nacionalis-

mos separatistas que ponen en peligro la unidad de algunos Estados Nación que comparten el sueño europeo, la crisis de los partidos tradicionales, el consiguiente auge de los extremos a izquierda y derecha y el desencanto que entre la población europea cunde con respecto a los asuntos de Bruselas, como si lo allí discutido no afectara a la vida de quienes habitamos el viejo continente, constituyen algunos de esos retos. Todo ello, interrelacionado, pone a la Unión Europea frente a la tesitura de profundizar en su integración o “echar el freno”, apasearse del tren y asumir el fracaso de complementar lo diverso –y hasta lo antagónico– en unos Estados Unidos de Europa.

Crece el escepticismo frente a la capacidad de la Unión Europea para hacer frente a la crisis que nos afecta, y una sensación de ineficacia e incompetencia a veces asalta los medios de comunicación, bruma imposible de despejar cuando buena parte de la población se halla instalada en una abúlica indiferencia o en la cómoda ignorancia. Quizá el adelgazamiento progresivo de las clases medias que vemos en algunos lugares de Europa, tradicionalmente ricos y boyantes, pueda explicar este pensamiento –no generalizado, pero sí extendido– de que la “Unión Europea no es un buen negocio”.

Convinando que no es fácil la situación, ni prometedor el futuro, no puede olvidarse que el talón de Aquiles de los países europeos –su debilidad (económica, política, militar) con respecto a las grandes potencias– es, precisamente, su gran virtud. Sola en el mundo, Alemania no sería más que una gota de aceite en el océano de un planeta cada vez más interconectado. Lo mismo ocurre con Francia, con el Reino Unido, con España o con Italia. El combustible que ha permitido poner en marcha, y mantener, el funcionamiento de la maquinaria europea, a pesar de todas las crisis que ha sufrido, es la unión para garantizar

la supervivencia. Sólo unidos somos fuertes. Nuestra “pequeñez” exige unidad para no convertirnos en simples comparsas, o adelantados clientes, del imperio chino o del norteamericano. O nos coordinamos, para sobrevivir, o desapareceremos arrastrados / arrastrados por las potencias ya emergidas, o por las emergentes.

Sin fuentes de energía en nuestro territorio, amenazados por el terrorismo yihadista que campa a sus anchas en la ribera sur del Mediterráneo, colapsados ante las oleadas de inmigración masiva procedentes de África o Asia, afectados del virus siempre peligroso de la división interna –¿Londres acabará abandonando el proyecto europeo?– no puede haber otro mensaje ante la tempestad que la unión, cada vez más estrecha, más sincera, leal y real, menos egoísta entre los Estados que quisieron y lograron mirar juntos hacia el futuro tras 1945<sup>1</sup>.

Por eso las crisis son cruciales para entender el pasado y el presente. Ellas son encrucijadas donde hay que elegir entre dos grandes alternativas: refugiarse en el ayer para mantenerse al paio del huracán, hasta que éste se diluya en una tarde soleada; o dar un paso hacia delante con el fin de conquistar un mañana que es pura pregunta, incertidumbre y duda. Conservar o arriesgarse, he ahí las grandes bifurcaciones.

## 2. Las alternativas

Definiré las alternativas que surgen para dar respuesta a los retos anteriores utilizando dos conceptos básicos: Cooperación e Integración.

La cooperación implica colaboración entre Estados, a la manera “confederal”, de carácter coyuntural o reversible y sin cesiones de soberanía. Quiere esto decir

que la cooperación –un mercado común, por ejemplo– funciona siempre y cuando interesa a todos los Estados que la suscriben. En el momento en que a uno de ellos, o a unos pocos, no les interese seguir cooperando, pueden salir de la organización y quedar al margen. Hasta ahora, la Unión Europea ha apostado sobre todo, aunque no únicamente, por la cooperación en numerosas materias. Nos define, pues, una lógica principalmente confederal, si bien algunas importantes competencias estatales están cedidas a esa “estructura supranacional” llamada “Unión Europea” (sobre la moneda, por ejemplo, los Estados no son soberanos). Podríamos decir, por tanto, que aunque Europa se parece a una confederación, abriga en su seno lógicas federales caracterizadas por una auténtica cesión de soberanía que las partes conceden al todo en algunas materias. Prima, pues, la cooperación, si bien también se da la integración.

Entiendo por “integración” un compromiso duradero –no una colaboración coyuntural, como la que se da cuando “cooperamos”– que acepta la progresiva cesión de soberanía de los Estados Nación a la estructura supranacional. La lógica integradora, que es lógica federal, genera una unidad más fuerte y estable, disolviendo pruritos disgregadores en una organización que, aún aceptando la diversidad, apuesta por la cohesión como principal argumento para enfrentar las incertidumbres presentes y futuras. Profundizar en la integración, e intensificarla, conduciría a la creación de unos Estados Unidos de Europa.

Al describir estos dos conceptos –cooperación e integración– palpitan dos dinámicas que también están presentes, desde el principio, en la construcción de la Unión Europea. Esas dos dinámicas tienen que ver, por un lado, con la pervivencia de los Estados Nación y, por otro, con el surgi-



miento de una ciudadanía europea que se convertiría en sujeto de decisión política, depositaria de una soberanía que ya no será nacional sino supranacional. En definitiva, al hablar de cooperación o integración, estamos aludiendo, en el fondo, a la posibilidad de mantener la colaboración entre los Estados Nación –conservando cada uno su respectiva soberanía, esto sería “cooperar”– o, por el contrario, ir más allá para construir una “Europa desde abajo” donde la cooperación daría paso a la integración de las soberanías nacionales en una estructura supranacional que englobe a las anteriores, superándolas. Aquí cabría el progresivo protagonismo del “demos europeo”, depositario último y radical de la soberanía.

La diferente interpretación de los conceptos anteriores genera cinco alternativas que el primer informe del grupo “New Pact for Europe”<sup>2</sup> bautiza con los siguientes términos: Volver, Consolidar, Avanzar,

Saltar, Replantear. Creo que en la descripción de estas cinco alternativas están recogidos los principales discursos que hoy existen sobre el presente y el futuro de la Unión Europea.

### 2.1. “Volver”

“Volver” implica regresar al pasado, a los orígenes de la construcción europea, al BENELUX, la CECA o, como mucho, la CEE. Esta alternativa niega la integración y apuesta por una cooperación eficaz y condicionada –siempre sujeta a la coyuntura y la satisfacción de los intereses particulares– de los distintos Estados<sup>3</sup>. No hay aquí apuesta por la soberanía supranacional depositada en la ciudadanía europea, sino puro pragmatismo que perseguiría la conservación de un Mercado Único sin más proyectos de integración política o disolución progresiva de las soberanías nacionales.



Los Estados, según esta “bifurcación”, tendrían un peso crucial, protagonista, por lo que procedería aumentar las competencias de los gobiernos y parlamentos nacionales, limitando tanto las del Parlamento europeo como las de la Comisión. Se trata del discurso defendido hoy desde Londres o desde algunas voces “continentales”, que consideran pertinente la reducción del tamaño de la zona euro o, llegado el caso, la desaparición de la moneda única.

## 2.2. “Consolidar”

Esta opción implica apuntalar lo conseguido sin ir más allá. Es una alternativa conservadora pero no reaccionaria, ni regresiva, como la anterior. Según este discurso, la crisis está superándose y conviene aguardar a que los cambios introducidos en el gobierno económico y político de la Unión den fruto. No procede, pues, cambiar los Tratados, ni apostar por una integración que, al menos a fecha de hoy, resulta imposible y contraproducente. Sí es necesario conservar la cooperación desarrollada hasta ahora para fomentar el crecimiento económico y el empleo, e incluso sería positivo mejorar, e intensificar, esa cooperación en materia tributaria, con el fin de luchar contra la evasión fiscal y el fraude<sup>4</sup>.

Respecto al presente y futuro de los Estados Nación, esta propuesta les sigue concediendo un papel crucial, pues en los gobiernos y parlamentos nacionales recaería la gestión de asuntos cruciales como los impuestos, los presupuestos, la política social y laboral, la política exterior, de seguridad y defensa. Así, y para asegurar este papel preponderante de los Estados, “consolidar” también supondría una apuesta por implicar, cada vez más, a los parlamentos nacionales en las decisiones de la Unión Europea.

## 2.3. “Avanzar”

Quienes apuestan por “avanzar” miran decididamente hacia la integración como vía para solucionar futuros problemas, pues la simple cooperación entre Estados no sería suficiente. Desde luego, para caminar hacia una integración cada vez más efectiva y profunda no conviene tener prisa, por eso esta opción propone “ir poco a poco” y sin grandes saltos –es decir, gradualmente– hacia la verdadera unión.

Los Estados seguirían manteniendo sus competencias nacionales, pero habría que reforzar, según esta alternativa, el papel de la Comisión y el Parlamento europeos, así como definir las funciones de los gobiernos en el Consejo. Estos cambios en las instituciones deberían ir acompañados de un debate ciudadano en torno a la necesidad de intensificar la integración, cuestión crucial porque sin concienciación europea no habrá Europa.

Desde luego, los cambios institucionales propuestos por quienes quieren “avanzar” exigirían importantes modificaciones en los Tratados, por lo que el organigrama jurídico de la Unión estaría sujeto a transformaciones para dar respuesta a las necesidades de cada momento.

En el primer informe del “New Pact for Europe” se recogen algunas de las medidas propuestas por quienes quieren “avanzar” en la integración<sup>5</sup>. Esas medidas pasarían por la armonización de las políticas fiscales dentro de la Unión Europea, el incremento de sus presupuestos (permitiendo que la Unión pudiera, al menos, recaudar una parte de sus ingresos), la autenticación de los cauces de representación y participación políticas (con el fin de que la Europa institucional refleje la real) y la ampliación de las competencias del Parla-

mento europeo (en materia presupuestaria y de supervisión bancaria). No quedarían ahí todas las medidas, aquí resumo sólo algunas para dar a entender que esta opción apuesta por una Europa cada vez más integrada, con mayor protagonismo de la ciudadanía y sin que los Estados, con sus competencias nacionales, desaparezcan del mapa político.

#### 2.4. “Saltar”

Una cuestión de grado, de intensidad, diferencia la opción “avanzar” de la opción “saltar”. Avanzar implica ir poco a poco, saltar supone acelerar la marcha hacia el objetivo común de ambas alternativas: superar la cooperación para forjar una auténtica, estrecha y profunda integración.

“Saltar” implicaría apostar por la definición de un Gobierno y de un Parlamento europeos donde las atribuciones de la Unión Supranacional fueran cada vez mayores, en detrimento de unos Estados Nación que, aún sin desaparecer, deberían ser superados definitivamente. La apuesta por la conformación de una soberanía supranacional, efectiva y real, está en el fondo de esta alternativa, que busca la formación de unos Estados Unidos de Europa que funcionarían como una federación de Estados donde las partes cederían al todo sus competencias en materia de impuestos, energía, presupuestos, migración, educación, investigación, políticas sociales, laborales, industriales, política exterior, seguridad y defensa<sup>6</sup>.

Un nuevo escenario cristalizaría, una mutación radical habría de darse en la actual conformación de la Unión Europea, por eso este “salto” es opcional. Si algunos Estados no quieren darlo conservarían su situación, pero quienes lo prefieran, podrán explorar ese “territorio desconocido” de la nueva Europa, más federal e integra-

da. Se crearía así una “Europa básica” con los Estados firmemente comprometidos con la integración y el protagonismo político de la ciudadanía europea; unos Estados, en fin, resueltos a disolver su soberanía nacional en una suerte de soberanía supranacional donde descansarían los nuevos Estados Unidos de Europa.

En este nuevo organigrama, el Parlamento europeo –sede de esa soberanía supranacional de la que hablamos– tendría un peso considerable, albergaría plenas competencias en materia presupuestaria y, entre sus importantes funciones, podría estar la de elegir al presidente del Gobierno Europeo.

#### 2.5. “Replantear”

De nuevo aparece aquí una cuestión de grado con respecto a la bifurcación anterior. Si el salto hacia la integración primaba el papel de la ciudadanía, abogando por la superación de unos Estados Nación que no desaparecerían radicalmente, esta alternativa propone un cambio absoluto donde el marco del Estado Nación sería, sin ambages, superado. Así, la Unión surgida de esta dinámica daría lugar a unas instituciones europeas absolutamente abiertas, y dependientes, de la ciudadanía, donde la toma de decisiones correspondería a los individuos titulares de la “soberanía supranacional”.

En este nuevo escenario, la integración no sería tanto entre Estados, sino entre ciudadanos, en una dinámica donde Europa se construye desde abajo y las instituciones son verdadera, auténtica, directa expresión del “demos”. La construcción de la Unidad “desde abajo” resulta necesaria, según esta alternativa, porque Europa carece de identidad común –está atomizada en multitud de identidades nacionales–, hay cada vez más desequilibrio entre los países euro-

peos, se registran lógicas fragmentadoras dentro de algunos Estados y muchas instituciones del viejo Estado Nación no satisfacen los intereses de la ciudadanía. Los antiguos marcos estatales se hallan, pues, colapsados, y una nueva organización territorial ha de forjarse desde abajo para hacer frente a los retos que la globalización nos lanza.

Además, siempre según esta interpretación, la actual Unión Europea sufre un déficit de autenticidad política, pues las instituciones se hallan cada vez más lejos del ciudadano y lo que pasa en la calle no termina de reflejarse bien en el Parlamento, en la Comisión, en el Consejo. Procede, pues, intensificar la participación ciudadana, no sólo a través de la elección de representantes, sino sometiendo a referéndum algunas decisiones cruciales.

Por otra parte, Europa ha de mostrarse solidaria cuando arrecia la crisis económica, de ahí que sería conveniente el establecimiento de un sistema de ayuda financiera para impulsar medidas de reforma en los Estados miembros más afectados por las dificultades económicas<sup>7</sup>. Y todo ello, claro, para salvaguardar un Estado del Bienestar que zozobra, así como para garantizar que el viejo continente sigue siendo un espacio donde los derechos humanos, la dignidad del individuo, la libertad, la igualdad y la democracia son los sacrosantos valores que han forjado, y dan sentido, al proyecto de unidad europea.

Integrar sí, por tanto, pero no Estados, sino ciudadanos.

### 3. El futuro

Nadie lo conoce, el mañana es siempre interrogación, pero sí podemos establecer, atendiendo al presente, tendencias de posible cumplimiento. Y todo ello mirando al ayer, que siempre es maestro de la vida,

pues la experiencia de lo vivido es el mejor bagaje para enfrentarse al porvenir.

La unidad europea es la historia de una lucha por la supervivencia donde la necesidad ha ido convirtiéndose en virtud y las crisis sólo se han resuelto con más unión, más acercamiento entre posturas, más consenso cuando todo podía irse al traste en un ambiente donde parecían primar los antagonismos sobre las complementariedades<sup>8</sup>.

La actual crisis ha generado un terremoto en la Unión Europea, y ha puesto en duda su viabilidad y estabilidad. Parece poco probable que desde Bruselas se dicte el rumbo hacia la vuelta al pasado, si bien tampoco es recomendable apuntalar un edificio que ha hecho (y hace) aguas. Así pues, ni la primera alternativa (“volver”) ni la segunda (“consolidar”) parecen preferibles en el actual estado de cosas. Desde luego, la quinta alternativa –“replantear”– puede ser un horizonte a cubrir, un destino al que llegar, pero en ningún momento tierra firme ni segura en la situación que ahora tenemos. El replanteamiento absoluto del Estado Nación, por mucha crisis que éste experimente, entra dentro del terreno de la utopía pero no de la política real, que siempre es el arte de lo posible.

Queda, pues, el salto hacia la integración (bifurcación número 4) o el avance hacia ella (tercera alternativa). Aunque la contemporaneidad se caracteriza por el tiempo acelerado, pues en ella asistimos a grandes mutaciones, muchas veces inesperadas, me parece improbable la rápida superación del Estado Nación y sí más que posible la integración progresiva de las entidades nacionales en unos Estados Unidos de Europa que descansen, con claridad, en principios federales. Atendiendo a la joven historia de la unidad europea y a las circunstancias de la actualidad –donde la lógica integradora, ya lo he expuesto,

es más una vía de supervivencia ante los retos globales planteados que una opción ideológico/política más o menos descartable—, considero que el futuro de la Unión es probable que transite por el sendero de la tercera bifurcación aquí expuesta: “avanzar”<sup>9</sup>. Porque si no caminamos hacia una mayor integración, sin que por ello haya de clausurarse la cooperación ahora desarrollada; si no abrimos cada vez más (y mejor) las puertas a la participación ciudadana, asumiendo el papel importante que aún tienen, y tendrán en el futuro próximo, los Estados, desde luego el sueño europeo puede diluirse entre las tensiones de la crisis que a todo nivel —económico, político, institucional, cultural, geoestratégico— nos afecta.

Esta apuesta definitiva y resuelta por la integración quizá implica la creación, como ya se apuntó más arriba, de una “Europa Básica” compuesta de aquellos Estados dispuestos a ceder soberanía en un marco supranacional y federal. Ello sería compatible con la existencia del actual mercado común, donde participarían todos aquellos países aún no decididos a emprender esta senda de integración progresiva e irreversible. Al fin y al cabo, en Europa siempre han existido muchos ritmos, situaciones y dinámicas distintas aunque coincidentes en el mismo tiempo y espacio. Tenemos la Europa del euro y la Europa de los 28 y, mañana, podemos tener la Europa Federal sin que esta coincida —al cien por cien— con el grupo de países que cooperan en un mercado común europeo. Pero esa “Europa Básica”, esos minúsculos pero potentes Estados Unidos de Europa serían el germen de un proyecto sin el cual el futuro albergaría peligrosas tinieblas y no pocas dudas. A más crisis, más unión, esa siempre fue la máxima que el pragmatismo —y el idealismo— han dictado a los hombres que fueron construyendo el sueño europeo. El pragmatismo genera magros resultados a

corto plazo, desesperación a veces por su lento ritmo, pero la acumulación de desvelos, fracasos y pequeños éxitos permiten hacer un balance de lo hecho donde está sembrada la semilla de una lógica federal, e integradora, que ahora debe germinar con fuerza.

Como decía Ortega, la vida es un que-hacer, por eso conviene avanzar con prudencia hacia nuevos horizontes sin refugiarse en lo ya construido, porque cuanto más nos regodeemos en el ayer, más se nos escapará el futuro.

## NOTAS

(1) Precisamente esta conjunción de debilidades explica que la Unión Europea funcione gracias al pacto, al consenso entre los Estados que la forman, pues ninguno de ellos tiene la fuerza suficiente como para imponer —de manera unilateral— sus criterios e intereses. Así concluye Alejandro Cercas una interesante reflexión que puede consultarse en el número 3 de “Tiempo Presente. Revista de Historia”: *Europa funciona bajo las reglas de la moderación y el pacto. Sólo las mayorías deciden. En esa constelación de intereses y posiciones que es la UE, únicamente consiguen resultados los que inteligentemente construyen coaliciones ganadoras. Y esas coaliciones están vedadas a los dogmáticos y a los extremistas. Por eso Europa es el espacio más civilizado del mundo.* Cercas Alonso, Alejandro. “Quince años y tres meses”, en **Tiempo Presente. Revista de Historia**, nº 3, Cáceres, Seminario de Historia del Tiempo Presente de la UEX, 2015, p. 122. (<https://tiempopresenterevhist.wordpress.com/category/numero-3/> ; consultado el 30 de agosto de 2015)

(2) En febrero de 2014 fue publicado este documento. El grupo “New Pact for Europe” cuenta con el apoyo de 11 fundaciones, centros de pensamiento y organizaciones sociales de todo el mundo, y en él participan diferentes profesionales —de la Universidad, de la empresa privada, de la política— con el fin de fomentar el debate ciudadano sobre el presente y el futuro de la Unión. El documento está disponible en el siguiente enlace: [blogs.elpais.com/files/opciones\\_estrategicas\\_npe.pdf](https://blogs.elpais.com/files/opciones_estrategicas_npe.pdf) (consultado el 28 de agosto de 2015).

(3) **Opciones estratégicas para el futuro de Europa. Primer informe del grupo “New Pact for Europe”**, febrero de 2014, en [blogs.elpais.com/files/opciones\\_](https://blogs.elpais.com/files/opciones_)

estrategicas\_npe.pdf (consultado el 28 de agosto de 2015), p. 3.

(4) **Opciones estratégicas para el futuro de Europa**, op. cit., p. 5.

(5) **Opciones estratégicas para el futuro de Europa**, op. cit., p. 6.

(6) **Opciones estratégicas para el futuro de Europa**, op. cit., pp. 7-8.

(7) Todo ello queda ampliado en el documento **Opciones estratégicas para el futuro de Europa**, op. cit., pp. 9-10.

(8) Las obras que repasan la Historia de Europa desde 1945 nos demuestran que sólo la unidad, a pesar de diferentes –y hasta contrapuestos– intereses, salva en tiempos de crisis. Cito aquí algunas de esas obras, cruciales para conocer tanto los orígenes como la reciente trayectoria de la UE: Forner, Salvador (ed.), **La construcción de Europa. De las “guerras civiles” a la “unificación”**, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007; Gailard, Jean Michel y Rowley, Anthony. **Historia de un continente. Europa desde 1850**, Madrid, Alianza, 2004; Jackson, Gabriel. **Civilización y barbarie en la Europa del siglo XX**, Barcelona, Planeta, 2004; Martín de la Guardia, Ricardo y Pérez Sánchez, Guillermo A.

**Historia de la Unión Europea. De los seis a la ampliación al Este**, Madrid, Arco-Libros, 2003; Pérez Bustamante, Rogelio. **Historia política de la Unión Europea, 1940-1995**, Madrid, Dykinson, 1995.

(9) Mi opinión, basada en lo que nos ha demostrado la reciente historia de Europa, también se fundamenta en un estudio científico ya realizado, pero aún no publicado. Ese estudio compara las cinco bifurcaciones aquí expuestas a la luz de las “matrices de coacción”, un método inspirado en la Teoría de Juegos que busca, ante una situación crítica donde confluyen diferentes alternativas, el resultado que más consenso y menos disenso cosecha entre ellas. Ese camino “de equilibrio”, que más coincidencias registraría con las cinco bifurcaciones aquí contempladas, estaría cerca de la alternativa “avanzar”. No puedo en estas páginas desarrollar una definición y explicación profundas de las “matrices de coacción” y de los resultados obtenidos, pues la reflexión aquí expuesta no tiene esas pretensiones y, el espacio, además, es reducido y lo impide. No obstante, si el lector quiere profundizar en esta metodología, puede consultar el siguiente libro: Pinilla García, Alfonso. **El laberinto del 23-F. Lo posible, lo probable y lo imprevisto en la trama del golpe**, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010.

Aunque su temática no verse sobre la integración europea, en sus páginas se explica con detenimiento qué son y cómo se aplican las “matrices de coacción”.

